Deutscher Bundestag **Drucksache 16/5035**

16. Wahlperiode 19. 04. 2007

Antwort

der Bundesregierung

auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Frank Schäffler, Gisela Piltz, Patrick Döring, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP
– Drucksache 16/4890 –

Rahmenbedingungen für Öffentlich-Private-Partnerschaften

Vorbemerkung der Fragesteller

Die Zahl erfolgreicher Projekte Öffentlich-Privater-Partnerschaften (ÖPP) in immer neuen Bereichen in Deutschland wächst. Im Jahr 2005 verdoppelte sich die Zahl der ÖPP-Projekte gegenüber dem Vorjahr. Das Potenzial ist jedoch bisher nicht ausgeschöpft. Dies liegt auch daran, dass das geltende Umsatzsteuerrecht die Eigenrealisierung von Projekten gegenüber bestimmten personalintensiven ÖPP-Projekten benachteiligt, da bei ÖPP-Modellen Umsatzsteuer anfällt, welche bei einer Eigenrealisierung nicht zu zahlen ist. Diese Benachteiligung hat sich durch die Anhebung der Umsatzsteuer auf 19 Prozent weiter verschärft. Daher stellt sich die Frage, wie die Rahmenbedingungen für ÖPP in Deutschland verbessert werden können.

1. In welchen Bereichen in Bund, Ländern und Kommunen werden öffentliche Aufgaben insbesondere durch ÖPP erfüllt?

Derzeit gibt es bundesweit 46 ganzheitliche ÖPP-Projekte im Hochbau, bei denen bereits ein Vertragsabschluss erfolgt ist. Die Projekte finden sich in den Gebäudekategorien Freizeit, Sport, Kultur, Verwaltungsgebäude, Justizgebäude, Schulen, Kindertagesstätten, Bildung und Sonstige. Darüber hinaus gibt es mit den A- und F-Modellen Projekte im Verkehrssektor sowie erste Projekte im IT-Sektor. ÖPP-Strukturen finden sich auch außerhalb des Infrastrukturbereiches, insbesondere in verschiedenen Aufgabenbereichen der Bundeswehr wie Logistik und Ausbildung.

2. Ab welchem Finanzierungsvolumen und welcher Laufzeit werden von Bund, Ländern und Kommunen ÖPP üblicherweise in Betracht gezogen und warum werden ÖPP für Aufgaben mit kleinem und mittlerem Finanzvolumen nur selten oder gar nicht realisiert?

Die Durchführung von ÖPP-Projekten hängt von der nachgewiesenen Wirtschaftlichkeit der Maßnahme ab. Ein Mindestinvestitionsvolumen gibt es für

---

Die Antwort wurde namens der Bundesregierung mit Schreiben des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung vom 13. April 2007 übermittelt.
Die Drucksache enthält zusätzlich – in kleinerer Schrifttype – den Fragetext.

den Nachweis der Wirtschaftlichkeit nicht. Gleichwohl müssen die bei ÖPP-Projekten mit einem geringeren Projektvolumen vergleichsweise höheren Transaktionskosten durch Effizienzvorteile kompensiert werden können.

3. Welche kommunalen ÖPP-Projekte in Deutschland sind der Bundesregierung bekannt?

Der Bundesregierung sind Vertragsabschlüsse über insgesamt 39 kommunale ÖPP-Projekte im Hochbau bekannt.

4. Welches Entwicklungspotenzial sieht die Bundesregierung für ÖPP-Projekte, insbesondere auf der kommunalen Ebene?

Bereits heute liegt der Anteil der kommunalen ÖPP-Projekte bei über 80 Prozent. Aufgrund der zunehmenden Verbesserung der Rahmenbedingungen und der Standardisierung der Verfahrensabläufe sieht die Bundesregierung insbesondere auf kommunaler Ebene ein hohes Entwicklungspotential von ÖPP.

5. Wie beurteilt die Bundesregierung die Möglichkeit von ÖPP-Projekten im IT-Sektor, insbesondere im Bereich E-Government?

Die Bundesregierung begrüßt grundsätzlich auch ÖPP-Projekte im Bereich des E-Government. Voraussetzung für deren Durchführung ist allerdings – wie bei allen ÖPP-Projekten –, dass aus der Zusammenarbeit der Partner ein inhaltlicher und/oder monetärer Nutzen des Bundes erwächst. Dies hängt dabei jeweils entscheidend von dem Ziel und dem fachlichen Inhalt des jeweiligen Einzelprojekts ab.

Im Bereich des E-Government stehen im Handlungsfeld „Prozessketten“ des Programms der Bundesregierung E-Government 2.0 Wertschöpfungsprozesse im Fokus. Speziell dort werden mit dem Ziel des partnerschaftlichen Zusammenwirkens zwischen öffentlicher Verwaltung und privater Wirtschaft Projekte des Umsetzungsplans 2007 realisiert.

6. Wie beurteilt die Bundesregierung die Chancen von ÖPP im Bereich der Beschaffung?

Nach dem Verständnis der Bundesregierung ist ÖPP eine Beschaffungsvariante.

Die Beschaffungen der Bundeswehr sind überwiegend militärische Beschaffungen und betreffen die Wehrforschung, die wehrtechnische Entwicklung und Erprobung, die Materialerhaltung und die Beschaffung von Material und dienen der Deckung des Sachbedarfs der Streitkräfte.

Die für die Deckung des Sachbedarfs der Streitkräfte erforderlichen materiellen Leistungen werden von der gewerblichen Wirtschaft auf der Grundlage von Verträgen bereitgestellt und von der Bundeswehr in Anspruch genommen. Der Bereich der Beschaffung ist grundsätzlich als Kernfähigkeit eingestuft, soweit diese nicht im Zusammenhang mit ausgegliederten Dienstleistungsaufgaben durch Gesellschaften (wie Lion Hellmann Bundeswehr Bekleidungsgesellschaft – LHBw –, BWI Informationstechnik GmbH) wahrgenommen wird. Solche komplexen Kooperationsmodelle in Form von ÖPP umfassen insbesondere die Materialbeschaffung und -erhaltung sowie Informations- und Kommunikationstechnik. In diesen Fällen wird der Bundeswehr entweder Material vom privaten Partner im Rahmen von sog. Betreiberlösungen zur Nutzung bereitgestellt oder die Einsatzbereitschaft des Materials der Bundeswehr im Rahmen von Kooperationsmodellen garantiert.

7. Für welche Bereiche der öffentlichen Aufgaben sieht die Bundesregierung welche Hindernisse für die Erledigung im Wege der ÖPP?

Insbesondere seit Inkrafttreten des ÖPP-Beschleunigungsgesetzes und bereits erfolgten Standardisierungsarbeiten im Rahmen der ÖPP-Initiative des Bundes, hindert die geltende Rechtslage in Deutschland die Durchführung von ÖPP-Projekten nicht. Aber sowohl die Parlamentsinitiative für ein PPP-Vereinfachungsgesetz als auch die Arbeit der PPP Task Force auf untergesetzlicher Ebene haben das Ziel, ggf. noch bestehende Benachteiligungen zu identifizieren und dann auch zu beseitigen sowie die Rahmenbedingungen von ÖPP weiter zu verbessern.

8. Gibt es aus Sicht der Bundesregierung öffentliche Aufgaben, die für ÖPP nicht in Frage kommen, und falls ja, welche und warum?

Die Grenzen von ÖPP ergeben sich aus den haushaltsrechtlichen Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit der Maßnahme. ÖPP hat auch dort Grenzen, wo dem Staat vorbehaltene Eingriffsrechte, beispielsweise im Strafvollzug berührt werden oder sicherheitspolitische Vorgaben der Durchführung entgegenstehen.

9. Wie beurteilt die Bundesregierung die steuerlichen Rahmenbedingungen für ÖPP in Deutschland insbesondere für personalintensive Dienstleistungen?

10. Wie sollten diese Rahmenbedingungen verbessert werden?

12. Wie beurteilt die Bundesregierung Umsatzsteuer-Refundsysteme?

Die Fragen 9, 10 und 12 werden wegen ihres Sachzusammenhangs gemeinsam beantwortet.

Die Bundesregierung begrüßt die zunehmende Zahl erfolgreicher ÖPP-Projekte in Deutschland und legt besonderen Wert auf eine fundierte Analyse der ordnungspolitischen und steuersystematischen Vorgaben für ÖPP. Diese Analyse, die auch und gerade personalintensive Dienstleistungen einschließt, findet derzeit vertieft auf Ebene mehrerer Bundesressorts und im parlamentarischen Raum statt. Nach erster Einschätzung ist dabei vor allem den ordnungspolitischen Fragestellungen und gemeinschaftsrechtlichen Aspekten besondere Bedeutung beizumessen.

Im Zusammenhang mit dem in anderen europäischen Ländern bekannten Umsatzsteuer-Refundsystem ist Folgendes zu berücksichtigen: Die Umsatzsteuer ist eine auf EU-Ebene harmonisierte, allgemeine Verbrauchssteuer, deren Ziel es ist, den Endverbrauch zu besteuern. Umsatzsteuer fällt daher an, wenn eine Körperschaft des öffentlichen Rechts bei der Erfüllung ihrer Aufgaben eine private ÖPP-Gesellschaft einschaltet. Mit dieser Umsatzsteuer wird – wie EG-rechtlich vorgegeben – der staatliche Endverbrauch belastet. Dies entspricht der Systematik der Umsatzsteuer, die grundsätzlich den Endverbraucher belastet.

Angesichts der Beteiligung von Bund, Ländern und Gemeinden an der Umsatzsteuer ist zugleich zu berücksichtigen, dass Systeme einer Entlastung von der Umsatzsteuer regelmäßig zu vertikalen und horizontalen Verschiebungen von Steuereinnahmen zwischen den Gebietskörperschaften führen würden.

Eine abschließende Bewertung diesbezüglicher Modelle ist wegen der noch laufenden Analysen derzeit nicht möglich.

11. Wie sind die steuerlichen Rahmenbedingungen in anderen EU-Mitgliedstaaten?

Für eine Beantwortung der Frage ist vom Bundesministerium der Finanzen eine entsprechende Prüfbitte an das Informationszentrum für Steuern im In- und Ausland (IZSt) beim Bundeszentralamt für Steuern gerichtet worden. Diese konnte in der Kürze der Zeit nicht bearbeitet werden. Die Bundesregierung wird den Fragestellern zu den Ergebnissen nach deren Vorlage unaufgefordert berichten.

13. In welchem Umfang werden ÖPP-Projekte in den anderen EU-Mitgliedstaaten auf kommunaler Ebene genutzt?

14. Ist der Bundesregierung die Öffentlich-Private-Partnerschaft des East Riding of Yorkshire Council mit arvato bekannt, bei der das Unternehmen für acht Jahre Leistungen in den Bereichen Beschaffung, Zahlungsverkehr, Steuern, Personalabrechnung, IT, Druck und Betreiben der Bürgerbüros erbringt?

    Wenn ja, wie beurteilt die Bundesregierung dieses Projekt?

15. Sind der Bundesregierung andere ÖPP aus anderen Ländern bekannt, die aus Sicht der Bundesregierung Vorbildcharakter auch für Deutschland haben könnten, und wenn ja, welche sind dies?

Die Fragen 13 bis 15 werden wegen ihres Sachzusammenhangs gemeinsam beantwortet.

Belastbare Zahlen über die genaue Verbreitung von ÖPP-Projekten in den anderen EU-Mitgliedstaaten liegen der Bundesregierung noch nicht ausreichend vor. Eine Übertragung der im Ausland mit konkreten Einzelprojekten gemachten Erfahrungen auf Deutschland ist auch nur eingeschränkt möglich. Die geplante Einrichtung eines Europäischen-PPP-Kompetenzzentrums dient dem Wissenstransfer und Erfahrungsaustausch innerhalb der EU-Mitgliedstaaten. Die Bundesregierung beteiligt sich an den Aufbauarbeiten des geplanten europäischen Kompetenzzentrums.

16. Wie bewertet die Bundesregierung die in Großbritannien bestehende Erfüllung der Aufgaben der Sozialversicherung durch ein im Wege der ÖPP beauftragtes Unternehmen?

Die historisch gewachsene Situation der Aufgabenerfüllung für die einzelnen Sozialversicherungsleistungen in Deutschland unterscheidet sich grundsätzlich von der Situation in Großbritannien und kann deshalb nur abstrakt verglichen werden.

Die Sozialleistungsträger übernehmen in Deutschland im Rahmen ihrer Selbstverwaltung, in der Arbeitgeber und Versicherte vertreten sind, die Erfüllung ihrer Aufgaben im Bereich der Leistungsgewährung. In diesem Bereich würde eine Einbeziehung privater Dritter zu einer aus Sicht der Bundesregierung nicht gewollten und vertretbaren Beschneidung der Rechte der Arbeitgeber und der Versicherten führen.

Soweit es sich um die Übernahme von öffentlich-rechtlichen Pflichten, wie z. B. den Einzug von Beiträgen, handelt, geschieht dies durch öffentlich-rechtliche Körperschaften, auf die entsprechende hoheitliche Rechte übertragen werden können. Eine solche Übertragung auf private Dritte ist rechtlich nicht möglich. Artikel 87 Abs. 2 des Grundgesetzes legt fest, dass die Sozialversicherungsträger, deren Zuständigkeit sich über das Gebiet eines Landes hinaus erstreckt, als bundesunmittelbare Körperschaften des öffentlichen Rechts geführt werden.

Soziale Versicherungsträger, deren Zuständigkeitsbereich sich über das Gebiet eines Landes, aber nicht über mehr als drei Länder erstreckt, werden als landesunmittelbare Körperschaften geführt.

Eine Einbeziehung privater Dritter würde damit zu einer Trennung dieser Aufgaben in die reine Durchführung durch den privaten Dritten und den Erlass hoheitlicher Akte durch einen Träger der Sozialversicherung führen. Damit wäre zusätzlicher Verwaltungsaufwand verbunden. Auch dies ist aus Sicht der Bundesregierung nicht gewollt. Ziel der Politik der Bundesregierung ist es vielmehr, bürokratische Belastungen in diesem Bereich für alle Beteiligten – Arbeitgeber, Versicherte und Sozialversicherungsträger – abzubauen.

Für alle darüber hinausgehenden Aufgaben, in denen sich zur einzelnen Aufgabenerfüllung Formen der privatrechtlich organisierten Aufgabendurchführung z. B. durch Gesellschaften mit beschränkter Haftung anbieten, wird dieses Instrument schon heute von den Sozialversicherungsträgern genutzt, z. B. durch eigene Ausgründungen oder den Einkauf von privaten Dienstleistungen. Änderungen der gesetzlichen Vorschriften sind aus Sicht der Bundesregierung diesbezüglich nicht notwendig.

17. Wie sollen ÖPP-Projekte im Rahmen der Novelle des Investmentgesetzes gefördert werden?

Um das Potential von ÖPP in Deutschland noch besser auszuschöpfen, muss vermehrt privates Kapital in solche partnerschaftlichen Modelle gelenkt werden. Mit der Bildung einer neuen „Asset-Klasse“ für ÖPP-Projekte soll zusätzliches Anlegervertrauen geschaffen und vermehrt privates Kapital mobilisiert werden. Der zurzeit in der Ressortabstimmung befindliche Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Investmentgesetzes und anderer Gesetze sieht hierzu die Schaffung eines Infrastrukturfonds (Infrastruktur-Sondervermögen) vor. Die Kabinettbefassung soll in Kürze erfolgen.

Zur besseren Entwicklung des ÖPP-Marktes ist es wichtig, dass dieser Markt auch von Kapitalsammelstellen wie den offenen Fonds mit den notwendigen Finanzierungsmitteln versorgt werden kann. Investitionen werden durch ÖPP-Fonds kanalisiert und für ÖPP-Projektgesellschaften neue finanzielle Ressourcen erschlossen. Mit der Einführung der ÖPP-Fonds wird auch den Privatanlegern ermöglicht, an den Entwicklungschancen des ÖPP-Marktes teilzuhaben. Ihnen war bislang aufgrund der hohen Anlagesummen ein Marktzutritt in der Regel verschlossen. Der Investmentbranche wird mit der Einführung dieses Anlagevehikels ermöglicht, ihr Angebot um ein neues Produkt zu erweitern und Investitionen zu tätigen, an denen sie bislang durch die eingeschränkten Anlagemöglichkeiten des Investmentgesetzes gehindert war.

Die geplanten gesetzlichen Regelungen werden den Besonderheiten einer Beteiligung an ÖPP-Projektgesellschaften, z. B. in Bezug auf die Bewertung oder ihre eingeschränkte Liquidität, Rechnung tragen. Zum Schutz der Anleger in Publikumsfonds sieht der Gesetzentwurf vor, dass Beteiligungen an ÖPP-Projektgesellschaften erst nach Abschluss der Erstellung oder Sanierung der Infrastruktur-Projekte in der Betreiberphase, dementsprechend in einer risikoärmeren Periode eines ÖPP-Projektes, erworben werden dürfen.

Eine solche Einschränkung ist für die Spezialfonds jedoch nicht vorgesehen. In solche Spezialfonds dürfen nur institutionelle Anleger investieren, die des besonderen Schutzes für Privatanleger nicht bedürfen. Für Spezialfonds dürfen daher auch Beteiligungen an ÖPP-Projektgesellschaften erworben werden, wenn sich das ÖPP-Projekt noch in der Startphase befindet.

18. Wie beurteilt die Bundesregierung das Gutachten von Prof. Dr. Norbert Herzig über die „Auswirkungen der Unternehmensteuerreform auf PPP-Projektgesellschaften“?

Die Studie von Prof. Dr. Herzig geht pauschal von der Grundannahme einer hohen Fremdfinanzierung von ÖPP-Projekten aus. Konkreteres repräsentatives Datenmaterial zur Finanzstruktur und zu den Finanzierungswegen der in der Praxis vorkommenden ÖPP-Projekte enthält die Studie aber nicht. Das Gutachten ist daher insbesondere für die Beurteilung der Frage, ob und wie sich die jeweiligen ÖPP-Projekte strukturell und konzeptionell auf eventuelle Wirkungen der Zinsschranke einstellen können, wenig hilfreich.

19. Will die Bundesregierung den Abschluss von ÖPP mit deutschen kleinen und mittleren Unternehmen besonders fördern, und falls ja, wie?

    Falls nein, warum nicht?

Durch die Verbesserung der Anlage- und Investitionsmöglichkeiten in ÖPP-Projekte kann mit einem weiteren Anstieg von durchgeführten Projekten gerechnet werden, dies kommt auch dem Mittelstand zugute. Der hinreichenden Beteiligung des Mittelstandes an ÖPP-Projekten dienen auch die Standardisierungsarbeiten von ÖPP-Verfahren. Die hiermit verbundene Senkung der Transaktionskosten wird zu einer noch besseren Beteiligung des Mittelstandes führen. Weitere Maßnahmen zur Verbesserung des Zugangs kleiner und mittlerer Unternehmen zu öffentlichen Aufträgen werden im Rahmen der anstehenden Reform des Vergaberechts zu prüfen sein.



Gesamtherstellung: H. Heenemann GmbH & Co., Buch- und Offsetdruckerei, Bessemerstraße 83–91, 12103 Berlin
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Amsterdamer Str. 192, 50735 Köln, Telefon (02 21) 97 66 83 40, Telefax (02 21) 97 66 83 44
ISSN 0722-8333